

Regards²⁰¹² sur la Terre

Dossier Développement, alimentation,
environnement : changer l'agriculture ?

Sous la direction de
Pierre JACQUET, Rajendra K. PACHAURI, Laurence TUBIANA

Coordination scientifique
Viviane GRAVEY, Raphaël JOZAN, Sébastien TREYER, Isabelle BIAGIOTTI

Apprentissage et expérimentations dans la gouvernance des biens publics mondiaux

Pierre JACQUET, AFD
Tancrède VOITURIEZ, Iddri

Vicissitudes du cycle de négociations commerciales multilatérales engagé à Doha en 2001, lenteur des négociations sur le climat et tentative de faire émerger le G20 comme structure première de gouvernance, l'année 2011 a diversement mis en relief le besoin de gouvernance mondiale comme les difficultés de sa mise en œuvre. Chacun de ces trois exemples illustre finalement les limites de l'architecture actuelle de gouvernance, faite d'un enchevêtrement d'organisations multilatérales, de dynamiques de club et d'approches unilatérales ou bilatérales.

Négociations par cercles concentriques à l'OMC

Un commerce relativement ouvert, et sans discrimination, peut être considéré comme un bien public mondial : les qualités d'ouverture et de non-discrimination profitent à tous les pays sans rivalité possible, tandis que les possibilités d'exclusion d'un fournisseur de ce bien restent limitées – à tout le moins au sein de l'institution qui en garantit la provision, l'Organisation mondiale du commerce (OMC). À ce titre, 2011 marque les dix ans du cycle de négociations à l'OMC entamées à Doha, avec un résultat pour l'instant décevant. Certes, le précédent cycle (Uruguay)

avait aussi été fort long – près de neuf ans (1986-1994). Le problème aujourd'hui est non seulement celui de la durée, mais surtout celui du manque de perspectives. Les modalités de négociation sont-elles en cause ou l'agenda n'est-il pas le bon ?

Après l'échec de la réunion de Cancún en 2003, Pascal Lamy – alors Commissaire européen au Commerce – avait proposé un ensemble d'améliorations, « modestes mais réalisables », en tout premier lieu sur la préparation et la gestion des conférences ministérielles. Parvenu à la direction de l'OMC deux ans plus tard, Pascal Lamy a mis en œuvre ses recommandations. Les ministérielles ont été préparées plus en amont, les plages de négociation étendues et un format nouveau est apparu, la « mini-ministérielle », réunissant un groupe consultatif d'États membres. Représentant la diversité des points de vue, ces rencontres s'efforcent d'aplanir leurs différences avant de soumettre le fruit de leurs négociations à des groupes de pays de plus en plus nombreux (pour parvenir à une convergence de vues de plus en plus large) selon l'approche dite « concentrique » de la construction d'un consensus.

L'approche par « cercles concentriques » et la préparation des textes de négociation très en amont au sein de neuf groupes thématiques

dédiés aux questions d'accès au marché¹ ont été tout près de déboucher sur un texte d'accord en juillet 2008. L'Inde et les États-Unis ne sont toutefois pas parvenus à s'entendre sur les mesures de sauvegarde spéciale en matière agricole. La règle de l'engagement unique (*single undertaking*) selon laquelle « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu » écartait de fait toute possibilité d'accord global.

Des difficultés procédurales

À l'initiative des pays les moins avancés (PMA), et avec le renfort des Basic (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine), notamment la Chine, les pays membres ont tenté durant les six premiers mois de 2011 de préparer un « paquet restreint » incluant des sujets favorables aux PMA : accès aux marchés extérieurs libre de droits et de quotas, traitement préférentiel en matière de services et élimination « ambitieuse et rapide » des subventions au coton. Las, l'idée a été abandonnée en juillet 2011, faute de soutien américain, au motif qu'un préaccord partiel obérerait les chances d'obtenir un accord complet dans la foulée, les négociations s'épuisant d'elle-même après un premier succès.

Le problème est-il donc plus substantiel que procédural ? Conçue comme une machine à accroître l'accès aux marchés par échange réciproque de baisses de droits de douane, l'OMC met un principe central – la réciprocité – au service d'un objectif unique – l'efficacité. Rebaptisé « cycle du développement » quelques semaines après son lancement, le cycle de Doha autorise dans les faits les pays en développement (PED) à déroger au principe de réciprocité en libéralisant « moins » leur propre marché que leurs partenaires commerciaux de l'OCDE. Tout cela pourrait paraître inefficace au sens des avantages comparatifs considérés d'un point de vue statique : les plus grands gisements d'efficacité résident en effet dans la

libéralisation des marchés dits « du Sud » où les protections tarifaires sont en moyenne plus élevées qu'au « Nord ».

Par ailleurs, le pari fait par les États membres de l'OMC à la naissance de l'organisation était que le bilatéralisme n'était pas un frein au multilatéralisme. Tout au contraire, il l'encourageait, le facilitait et le précédait. L'idée n'était pas idiote : en facilitant l'apprentissage mutuel, ces négociations pouvaient aider à la conclusion d'accords globaux entre parties mieux informées des conditions et contraintes rencontrées dans les différents pays. L'impasse actuelle des négociations multilatérales est donc aussi celle de ce mode d'apprentissage : le bilatéralisme ne permet pas l'émergence d'une intelligence collective pour définir les contours d'un accord négociable à 153 pays.

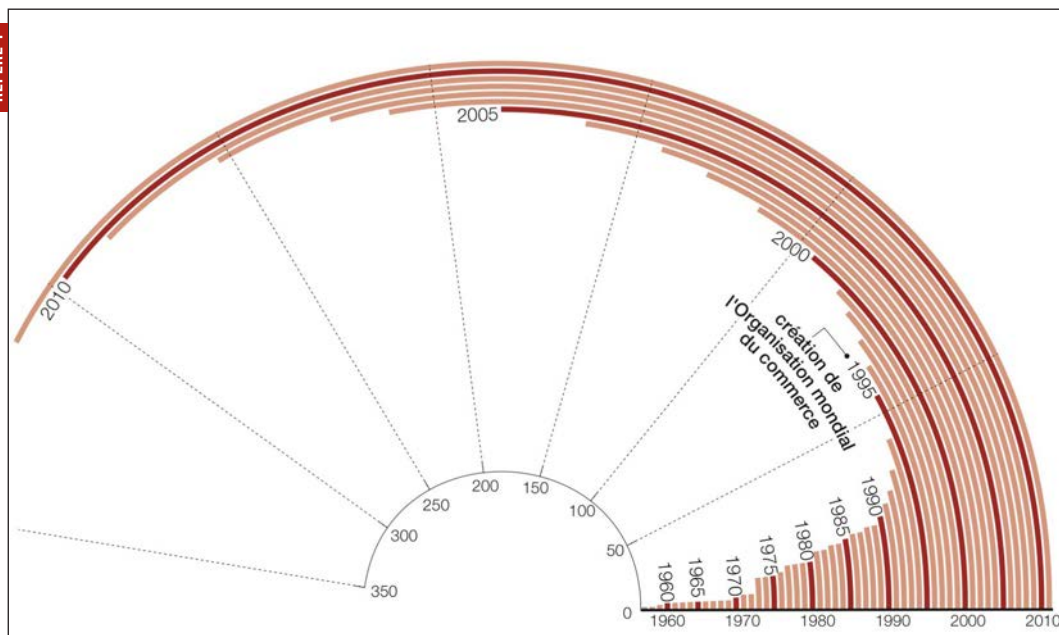
Définir le collectif au G20

Dans la foulée de la présidence coréenne en 2010, la présidence française du G20 en 2011 a poursuivi un agenda particulièrement ambitieux, visant à transformer l'organe de gestion de crise en structure de gouvernance des grands sujets économiques mondiaux : sécurité alimentaire, stabilité et régulation financières, réforme du système monétaire international, régulation et transparence des marchés, paradis fiscaux, régulation sociale de la mondialisation, développement, etc.

Cette nécessaire transformation impose de surmonter une sorte de confusion des genres. La gestion de crise, faite de réponses de court terme, n'appelle pas la même démarche que la prévention des crises ; à savoir la double capacité, dans la durée, à réduire la probabilité de nouvelles crises et à préparer la réponse à celles qui ne manqueront pas de se produire. Cette tension entre le court et le plus long terme est au cœur d'un hiatus permanent entre les avancées, lentes mais réelles, que permet le G20, et la perception d'insuffisance, voire d'échec, véhiculée par de nombreux commentateurs déçus.

Pourtant, le G20 innove doublement par rapport au G8 : d'une part, sa légitimité est plus grande, puisqu'il associe un nombre plus important de pays dont les grands émergents.

1. Il s'agit des groupes de négociation sur l'accès au marché ; sur les règles (mesures antidumping, subventions, accords commerciaux régionaux) ; l'agriculture et son sous-comité coton ; les services ; les indications géographiques et le système multilatéral d'enregistrement de la propriété intellectuelle ; l'environnement ; le règlement des différends ; les questions de mise en œuvre en suspens ; le traitement spécial et différencié des pays en développement.



Le monde connaît depuis les années 1990 un effort important de création d'institutions collectives à la hauteur des différents défis globaux identifiés – environnementaux comme économiques. Cependant, cette gouvernance reste d'abord le fait d'États qui peuvent préférer, comme ici dans le cas du commerce, des accords bilatéraux et régionaux, avec leurs rapports de force, leurs incertitudes, à des règles globales, universelles et prédictibles.

D'autre part, sa pertinence est également supérieure, puisque la plupart des problèmes d'action collective internationale ne peuvent aujourd'hui être abordés sans une participation active des pays en développement, en particulier ces pays émergents. Cependant, il se heurte à plusieurs problèmes.

Tout d'abord, sa légitimité reste partielle et incomplète. La liste des membres résulte de la formation de ce groupe en 1999, sous un format de réunion des ministres des Finances et des gouverneurs de Banques centrales sous l'égide du Fonds monétaire international (FMI), à un moment où le rétablissement de la stabilité financière internationale nécessitait un élargissement du G7. C'est à partir de 2008 que sont instaurées les réunions au sommet, puis en 2009 à Pittsburgh que les chefs d'État désignent le G20 comme « le forum prioritaire de [leur] coopération économique internationale » (paragraphe 19 de la déclaration). Mais si le G20 représente près des deux tiers de la population mondiale, et pas loin de 90 % du

PIB mondial, il n'en reste pas moins que ceux qui en sont exclus ne considèrent pas ses décisions comme légitimes ou exécutoires.

Il y a de fait une tension irréductible entre l'impératif de légitimité et la nécessité de structurer l'action collective à partir d'une force d'initiatives, qui relève plutôt d'une approche de type « club ». L'une des caractéristiques de la présidence française a été d'ouvrir le plus possible les réunions du G20, non seulement à l'ensemble des institutions multilatérales, mais aussi à des pays non membres et de pousser à la prise en compte de thèmes d'ampleur globale. Ensuite, la visibilité du G20 et l'existence de sommets au plus haut niveau créent un impératif de résultats de court terme qui entre en conflit avec le besoin de gouvernance dans la durée. Les sommets cristallisent l'attention et l'on en attend des décisions marquantes, susceptibles de résoudre des problèmes, plutôt que simplement des approches nouvelles et coordonnées. La sécurité alimentaire est un cas d'école : c'est un défi de long terme, qui appelle

des actions conjointes dans la durée. En 2011, le G20 a initié en la matière un certain nombre de démarches (voir chapitre 12) ; mais l'impact de ces mesures ne saurait être immédiat, et elles n'excluent malheureusement pas qu'il y ait de nouvelles alertes alimentaires en 2012 et au-delà. On retrouve l'hiatus entre l'urgence de court terme et les actions de long terme mentionnées ci-dessus. Enfin, la succession des présidences nationales et de travaux engagés sur une base calendaire crée un biais en faveur du renouvellement annuel des sujets traités et requiert un effort pour assurer la continuité de l'action et de son suivi. L'existence d'une Troïka, composée de la présidence actuelle du G20 et des deux présidences passées et à venir, susceptible d'assurer la continuité des priorités a été institutionnalisée par le Sommet de Cannes.

Force de proposition collective

Ainsi, l'idée que le G20 soit un « directoire » de l'économie mondiale est inadaptée. Il s'agit plutôt d'un lieu favorisant l'émergence d'une vision politique partagée, d'objectifs communs qui orienteront ensuite les actions nationales, publiques et privées. Il peut ainsi assumer une fonction d'orientation politique qui fait aujourd'hui largement défaut et s'affirmer comme une force de proposition collective, et non comme une enceinte formelle de décisions exclusives.

Tant le basculement des pouvoirs à l'œuvre dans l'économie mondiale que l'émergence d'urgences dans l'action collective internationale appellent au retour d'un débat sur la « grande politique ». Celle qui pose les valeurs communes et une vision partagée, par opposition à la « petite politique » qui, à l'intérieur d'un cadre donné, va gérer les inévitables différends entre pays. Mais ce rôle, nécessaire pour le G20, n'est pas aujourd'hui explicitement formulé.

Au total, le G20 apparaît comme une réponse utile, mais encore insuffisante, aux besoins de gouvernance mondiale. En 2011, le G20 a contribué à faire de la surveillance macroéconomique internationale un sujet d'intérêt collectif. Sans résoudre directement

les problèmes, c'est un premier pas, le seul vraiment réaliste à ce stade, qui renforce au demeurant le mandat de surveillance dévolu au FMI. Sur la sécurité alimentaire et la volatilité des prix agricoles, le G20 a eu le mérite de partager au plus haut niveau le diagnostic conjoint établi par les institutions multilatérales et d'engager un ensemble de démarches collectives et coordonnées, qui faisaient défaut jusqu'à présent.

Le défi est donc double : assurer le suivi et la cohérence des engagements pris dans la durée (et non plus seulement d'un G20 à l'autre) et assumer un rôle de leadership politique pour coordonner les actions d'un ensemble d'acteurs, au premier rang desquels les gouvernements et les institutions multilatérales (Banque mondiale, FMI, OMC, Nations unies) et régionales.

Apprentissage et expérimentation : le cas exemplaire du climat

Les négociations sur le changement climatique se sont achevées à Durban en décembre 2011 par un compromis politique (la « plateforme ») autour d'un accord global de réduction des émissions de gaz à effet de serre dont la forme juridique sera « un protocole, un autre instrument légal ou une solution concertée ayant une force légale ». Une seule option devra être choisie en 2015, pour application en 2020. Au-delà du choix des mots, l'accord politique marque la disparition d'un principe structurant les négociations jusqu'à présent – et expliquant en grande partie leur lenteur et leur inachèvement : le principe de responsabilité commune et différenciée (RCD). Il n'y est pas fait mention dans la « plateforme ». Tous les pays, quel que soit leur niveau de développement, doivent se préparer à négocier des objectifs contraignants de réduction d'émissions pour 2030. Caillou dans la chaussure des négociateurs à l'OMC, la différenciation entre pays n'est plus un préalable en matière de climat. La fin de la discrimination (positive) a même été une clef du compromis de Durban.

Après l'impasse du processus onusien organisé selon le principe RCD et rendu manifeste à la Conférence de Copenhague en 2009, la

négociation climatique semble apprendre de ses errements et redécouvrir les vertus de l'apprentissage. Rétrospectivement, Copenhague n'est pas l'échec que l'on a lu – ou alors ce fut un échec fertile, qui a créé un mouvement que prolonge Durban aujourd'hui. Étrangère aux canons juridiques puisqu'elle n'est ni un accord, ni une déclaration, ni quoi que ce soit de répertorié en droit, la plateforme de Durban consacre une certaine rationalité procédurale qui privilégie le processus au résultat. Mieux vaut un accord que pas d'accord, nous dit la « plateforme », même si le prix à payer est un réchauffement climatique supérieur à celui produit par le meilleur accord selon les sciences du climat, sachant que ce dernier est encore politiquement inaccessible.

La dynamique à l'OMC est diamétralement opposée : mieux vaut ne pas obtenir d'accord plutôt qu'un mauvais accord – avec pour résultat qu'aucun accord ne survient... Là où la négociation climatique paraissait « ringarde », engoncée dans sa bureaucratie onusienne, on constate après Copenhague, Cancún et Durban une dynamique qui a disparu de l'OMC. Les positions se sont inversées. L'OMC est aujourd'hui silencieuse et comme inerte, se bornant à éviter le pire, à savoir le retour au protectionnisme unilatéral des années 1930. Ce qui n'est déjà pas si mal, comme le souligne son secrétariat.

Le temps du réalisme

Voilà qui dessine peut-être un nouveau socle pour la gouvernance mondiale. Après la

décennie sociale-démocrate des années 1990 et l'ère des biens publics mondiaux, les différents pays semblent en rabattre de leurs ambitions collectives au profit d'une démarche plus frustrante, mais aussi plus réaliste en évitant le tout ou rien. Il ne s'agit plus de limiter à 2 °C la hausse des températures, mais d'éviter une augmentation de + 4 °C ou + 5 °C, au moins dans un premier temps. Il ne s'agit plus de baisser les droits de douane mais d'éviter les guerres commerciales. On ne supprime pas le risque de catastrophe financière ou alimentaire ; on s'organise pour agir au plus vite et limiter les dégâts. L'état de la gouvernance à l'OMC, au G20 et à la Convention climat éclaire le basculement politique que les pays émergents sont en train de produire, en vertu du basculement économique qui le précède déjà. On ne produit plus de biens publics mondiaux dans le sens d'un surcroît de bien-être qui, par compromis et intérêt bien partagé, viendrait s'ajouter à l'existant. On traite plutôt de maux secrets : dégâts climatiques extrêmes redoutés et inconnus ou tentations protectionnistes et souverainistes que chaque gouvernement possède au fond de soi. De la gouvernance mondiale comme un grand divan, où chaque pays viendrait régler ses problèmes domestiques en les énonçant à haute voix. Mais aussi comme un lieu de gestion collective des affaires courantes. Soit un socle utile, qui renforce encore l'intérêt qu'il y aurait à voir le G20 émerger comme une enceinte politique de définition de visions partagées et d'impulsion pour l'action commune. ■